

Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM

*Selecting tenants in social housing? An ethnographic study
of the management of low-rent housing (HLM)*

Marine Bourgeois

Résumé

Cet article s'intéresse à la manière dont les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) trient et sélectionnent les candidats à l'entrée du parc locatif social. Au-delà de l'imposant arsenal juridique et réglementaire qui encadre leurs activités, les bailleurs sociaux disposent de marges de manœuvre importantes dans la sélection des futurs locataires. Nous étudions en particulier les opérations de qualification et de catégorisation des clients qui, effectuées de façon collective, peuvent déboucher sur l'éviction de certains groupes. L'analyse des pratiques professionnelles des agents de terrain éclaire ainsi la façon dont se construisent, à l'intérieur des organismes et dans les relations entre eux et leur environnement, des discriminations systémiques.

Mots clés : Sociologie de l'action publique ; Attribution des logements sociaux ; Qualification ; Catégorisation ; Discrimination

Abstract

This article examines the methods used by low-rent housing agents when sorting out applications. Despite the impressive battery of legal rules and regulations governing their activity, HLM officials can exercise significant discretionary powers when deciding who qualifies as future tenant. In particular, we study the procedures of qualification and categorization according to which they make their choice, which, if it becomes general practice, can result in the exclusion of certain groups from the social housing sector. The study shows

how processes of systematic discrimination are built up both within the agencies and in the relations they establish with their surroundings.

Keywords: Political Sociology; Awarding Affordable Lodgings; Qualification; Categorization; Discrimination

Les politiques d'attribution des logements sociaux concernent une offre d'habitat complémentaire de celle disponible sur le marché. Elles visent à loger des segments de la demande traditionnellement exclus des logiques marchandes. Les objectifs poursuivis sont à la fois de lutter contre l'insalubrité et le mal-logement, de corriger les effets de la ségrégation et de renforcer la cohésion sociale. Des affaires récentes de discrimination¹ suggèrent toutefois qu'il ne suffit pas d'être éligible au logement social pour y accéder, et que les bailleurs sociaux trient et sélectionnent leurs candidats.

Ces pratiques s'inscrivent dans un contexte particulier de transformation des conditions socioéconomiques des populations. Comme le note le rapport de la Fondation Abbé Pierre publié en février 2012, le mal logement s'est profondément enraciné ces dix dernières années en France : en 2011, le nombre de non-logés ou de très mal logés s'élève ainsi à 3,6 millions de personnes, et atteint près de 10 millions de personnes si l'on inclut tous ceux qui se trouvent dans une situation de fragilité de logement à court ou moyen terme. La paupérisation des ménages accroît mécaniquement l'étendue de ceux qui ont besoin d'un logement social. Dès lors, comment sont identifiés les publics cibles dans la masse de dossiers gérés par les organisations ?

Une autre évolution majeure a trait à la définition juridique des publics prioritaires. Historiquement, les politiques d'attribution se sont construites autour de deux catégories d'action publique, la mixité sociale et le droit au logement. Après un franc succès de la notion de mixité auprès des bailleurs sociaux, des élus locaux et des gouvernements successifs, la tendance est à une redéfinition de la conception du logement social autour du droit au logement. La cible traditionnelle des HLM — les salariés — est infléchie et recentrée sur les ménages vulnérables. L'adoption de la loi sur le droit au logement opposable (DALO) en mars 2007 est un jalon important dans ce processus de résidualisation². À titre d'illustration, entre 2006 et 2009, le nombre de ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds du prêt locatif à usage social (PLUS) a augmenté de 4 %.

En pratique, le droit au logement et la mixité sociale sont surtout des catégories concurrentes et non hiérarchisées, qui renvoient à des publics disjoints et à des injonctions contradictoires : d'une part, loger les individus en situation de grande précarité ; d'autre part, assurer la diversité des profils dans le parc social (Houard, 2008). Ces tensions sont renforcées par l'accroissement des files d'attente et la pénurie de l'offre de logements. La mise en concurrence de plus en plus forte des demandeurs rend ainsi le moment de la sélection plus aigu.

À qui sont attribués les logements sociaux ? Comment sont définies les situations d'urgence ? Comment sont-elles analysées et traitées ?

¹ Par exemple, l'ancien office public d'aménagement et de construction (OPAC) de Saint-Étienne a été reconnu coupable par le tribunal correctionnel d'avoir, entre 2003 et 2006, attribué ses logements à partir d'une « grille de peuplement » établie sur la base de l'origine supposée des demandeurs, selon leur patronyme. L'office avait ainsi demandé par écrit au service de gestion locative de limiter le nombre de locataires d'origine maghrébine, africaine et asiatique dans certains bâtiments.

² Voir les six conditions d'éligibilité au DALO (loi du 5 mars 2007) : être sans domicile ; être menacé d'expulsion sans logement ; être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ; etc.

Ce sont les acteurs locaux du logement — services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, bailleurs sociaux et collecteurs d'Action logement³ — qui tranchent ces questions dans leurs pratiques quotidiennes.

Cet article étudie la manière dont les agents de terrain se saisissent des règles, formelles et informelles, pour sélectionner les candidats. L'objectif est de mettre en lumière les pratiques d'attribution et les espaces de jugement dans lesquels elles s'inscrivent. Nous nous focaliserons pour cela sur le travail concret des chargés de gestion locative. Dans le sillage des *Street Level Organizations* (Lipsky, 2010 ; Brodtkin et Baudot, 2012), nous postulons en effet que la mise en œuvre de l'action publique dépend très largement de ce que font les individus en prise directe avec les usagers. Dans son ouvrage classique, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in the Public Services*, Michael Lipsky montre que les « bureaucrates au niveau de la rue » disposent d'un pouvoir discrétionnaire tel qu'ils sont des acteurs essentiels des politiques publiques. De là découle l'idée que l'agent administratif ne se contente jamais d'appliquer mécaniquement le droit. Contrairement au modèle wébérien du bureaucrate, neutre et impersonnel, il est en mesure de « mettre à distance », voire de « défier » l'institution⁴. Dans la continuité de ces travaux, la sociologie des relations administratives étudie le travail concret des agents et leurs rapports à l'usager. Elle s'articule à la sociologie de l'action publique à quatre niveaux (Baudot et Ould-Ferhat, 2012) : celui de l'autonomie des *street level bureaucrats* et de la manière dont ils exercent leurs métiers à l'abri de la hiérarchie ; celui des politiques de réformes administratives cherchant à encadrer les pratiques professionnelles ; celui « des relations entre savoir et pouvoir dans l'interaction » ; et celui des évolutions des politiques sociales. Sur ce dernier point, les auteurs révèlent une transformation de la conception des services publics et de l'État social depuis la fin des années 1980 : les savoir-faire relationnels sont davantage mis en valeur, et l'appréciation des situations au cas par cas est privilégiée par rapport à l'application anonyme et impersonnelle des textes. Le principe d'équité s'imposerait ainsi au détriment du principe d'égalité⁵.

Cette littérature est abondante sur les services publics — RATP, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), hôpital, Poste ou préfecture⁶ —, mais a été très peu mobilisée sur notre objet (à l'exception de Warin, 1993 ; Maury, 2001). Les travaux sur le logement social traitent principalement des « systèmes locaux d'attribution » ; ils montrent la complexité, les intérêts et les négociations qui s'y jouent, ainsi que leurs effets sur le peuplement (Bourgeois, 1996 ; Houard, 2008). Alors que ces approches se focalisent sur les relations entre les acteurs et les structures d'encadrement, notre démarche se veut au contraire plus centrée sur les individus. Elle s'inscrit davantage dans une sociologie de l'action *en train de se faire* que dans une sociologie de l'organisation. Dans un article publié en 1993, Philippe Warin analysait⁷, dans cette perspective, les interactions entre les agents des HLM et leur public, et montrait en quoi ces relations de service participent à la régulation des politiques publiques. Trois types de régulation sont dégagées : les

³ L'Action logement correspond à la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole. À l'origine, celles-ci devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45 %.

⁴ Voir « les deux corps du guichetier » (Dubois, 2010, p. 79).

⁵ Sur les transformations de l'État social et leurs traductions dans les administrations, voir le dossier « Les magistratures sociales ». *Droit et société*, 2000, 44/45, 85–155.

⁶ Pour n'en citer que quelques-uns : Warin, 1993 ; Weller, 1998, 1999 ; Jeannot, 1998 ; Dubois, 2010 ; Cartier, 2003 ; Siblot, 2006 ; Spire, 2007, 2008.

⁷ Warin, P., 1993. Les relations de service comme régulations. *Revue française de sociologie* 34 (1), 69–95.

régulations par les implicites des organisations (normes inavouées, non-dits, non-décisions), les régulations par les arrangements coutumiers et les régulations par les principes moraux. Cette recherche peut être prolongée à plusieurs niveaux.

Le premier prolongement concerne la question des modes de jugement des agents⁸, des opérations sociales de catégorisation et de traçage des frontières symboliques (pour reprendre le vocabulaire de Michèle Lamont). Contrairement à P. Warin qui observe des rencontres entre usagers et agents d'offices HLM pour mettre en évidence des types de régulation, nous nous focalisons ici sur la décision d'attribution ; il s'agit de s'interroger sur les critères d'appréciation des dossiers de demande : qu'est-ce qui distingue une « bonne » candidature d'une « mauvaise » candidature ? Comment se trace au quotidien la frontière entre les deux ? Et à quels registres de justification ont recours les agents ?

Le second prolongement porte sur les enjeux de peuplement inhérents aux politiques d'attribution. Les travaux de sociologie urbaine soulignent en effet que la mixité sociale est un impératif des politiques urbaines qui peut justifier l'usage de critères de sélection théoriquement illégaux, comme l'origine ethnique des demandeurs (Tanter et Toubon, 1999 ; Simon et Kirszbaum, 2001 ; Simon, 2003 ; Tissot, 2005 ; Sala Pala, 2005, 2006, 2010 ; Kirszbaum, 2008, 2009). Des recherches se sont ainsi développées sur les mécanismes de discrimination et d'inégalité de traitement dans l'accès au logement social. En particulier, le rôle des acteurs institutionnels dans la conduite de ces pratiques a été interrogé. Elles entrent ainsi en discussion avec la thèse du « racisme institutionnel », selon laquelle c'est l'institution avec ses flous, ses contraintes et ses routines qui induit des comportements discriminatoires (Sala Pala, 2006). D'après ces auteurs, les personnes d'origine étrangère cumulent les traits des « mauvais » candidats et ont donc moins de chance que les autres de se voir attribuer un logement. L'appartenance à une minorité ethnique servirait de *proxy* pour signaler des comportements à risques. Cette conception, proche de la notion de discrimination statistique, permet de nuancer celle de la discrimination pure, qui postule de façon trop exclusive une rationalité stratégique dans la compréhension des pratiques discriminatoires.

Enfin, le secteur du logement social a connu de profondes mutations (concentration des collecteurs d'Action logement, regroupements des bailleurs privés au sein de grands groupes nationaux, diffusion des principes du *New Public Management*, etc.) qui rendent nécessaires de nouveaux travaux sur cet objet.

Notre questionnement se situe donc au croisement d'une analyse *par le bas* des politiques publiques, de la sociologie urbaine et de la sociologie des jugements ordinaires. Il a pour objectif d'ouvrir la « boîte noire » des attributions et de voir précisément ce qui se joue dans le huis clos des organismes HLM.

L'article s'articule autour de deux axes principaux. Dans une première partie, nous expliciterons les différentes formes de régulation de la chaîne des attributions : nous montrerons qu'en dépit des textes de loi qui encadrent ses missions, l'agent dispose de marges de manœuvre suffisantes pour peser sur le processus décisionnel (1). La seconde partie sera consacrée au travail concret d'attribution, c'est-à-dire à la manière dont les chargés de gestion locative trient et sélectionnent les dossiers de demande (2).

⁸ Cette perspective a notamment été développée par François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal sur le marché du travail, dans *Façons de recruter* (1997). Les auteurs ouvrent la boîte noire de la signature des contrats d'embauche en suivant des « recrutements en train de se faire » et élaborent une cartographie des différents modes de jugement des recruteurs.

1. Enquêter dans un organisme HLM

L'étude s'appuie sur une enquête de terrain réalisée entre février et avril 2011 dans trois agences territoriales d'une entreprise sociale pour l'habitat (ESH)⁹. Celles-ci sont implantées dans (et à proximité de) l'une des principales agglomérations françaises. L'essentiel du parc est localisé dans les 58 communes qui la composent. La ville-centre, que nous appellerons Grande-ville¹⁰, compte près de 500 000 habitants. L'entreprise couvre au total cinq départements et l'on y attribue chaque année mille logements pour une moyenne de cinq mille demandes déposées. Elle se caractérise par une taille moyenne et une forte dynamique de développement. Elle possède une organisation verticale, décentralisée et territorialisée. La direction de la clientèle implantée au siège de l'entreprise supervise l'ensemble des responsables d'agence en poste avec leurs équipes sur le terrain. Le chef d'agence est personnellement responsable de la gestion locative et des attributions ; il préside à ce titre les commissions hebdomadaires. Dans chaque agence, le patrimoine est réparti en fonction d'un découpage géographique par commune ou quartier. Les secteurs sont attribués à des binômes formés d'un chargé de gestion locative et d'un responsable de groupe immobilier.

Les trois agences étudiées (A, B et C¹¹), parmi les cinq existantes, ont été choisies de manière à obtenir des contextes socioéconomiques contrastés (profils des populations, marchés du logement, etc.) et des équipes au fonctionnement hétérogène.

L'enquête a été réalisée dans le cadre d'une étude commandée par le directeur général de l'entreprise sur la question de l'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations dans l'attribution de ses logements¹². Cette mission nous a permis d'accéder à un terrain « difficile » compte tenu des réticences des bailleurs sociaux à accepter des observateurs extérieurs dans leurs locaux. Sur les deux sites, la démarche d'enquête a été la même. Elle a présenté deux volets : des observations directes et des entretiens approfondis avec les chargés de gestion locative.

L'observation des pratiques a consisté à suivre plusieurs jours d'affilée chaque chargé de gestion locative dans l'ensemble de ses activités (règlement de problèmes d'impayés, signatures de baux, constitutions de dossiers de demande de logement ou de mutation, visites d'appartement, etc.). Nous avons assisté aux réunions internes des agences ainsi qu'aux commissions et pré-commissions d'attribution. Ces rencontres ont constitué un premier axe d'observation. Le second a porté sur les pratiques des agents à proprement parler : leur façon de rechercher les candidats dans le stock des demandeurs, d'examiner les dossiers, de se reporter aux procédures et au texte de loi, de rapporter des situations au responsable d'agence, etc.

Dans la seconde phase de l'enquête, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec les agents préalablement suivis ainsi qu'avec leurs responsables¹³. Trois thèmes principaux ont été abordés : le parcours personnel et professionnel de l'agent, les pratiques quotidiennes et le rapport aux procédures et aux règles existantes. La confrontation des deux méthodes a permis d'explicitier

⁹ Cette recherche a été effectuée dans le cadre d'un mémoire de Master, réalisé sous la direction de Renaud Epstein et intitulé « Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM » (160 p., juin 2011).

¹⁰ Le nom des lieux a été changé afin de garantir l'anonymat de l'entreprise étudiée et de ses salariés.

¹¹ Des entretiens ont également été réalisés avec des chargés de gestion locative et la responsable d'agence d'une quatrième agence, notée D dans le corps du texte.

¹² Cette commande a été passée auprès de Thomas Kirszbaum, sociologue et chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan-CNRS). Elle a donné lieu à un rapport interne, remis à la direction de l'entreprise fin 2011.

¹³ Au total, 21 entretiens ont été réalisés, et nous avons assisté à 7 commissions d'attribution.

le rapport aux normes des agents et de souligner les écarts entre pratiques et « représentations » (saisies à travers les discours).

2. De la décision au processus d'attribution

Les commissions d'attribution de logements sociaux rassemblent les chargés de gestion locative référents pour les dossiers traités, les représentants des locataires et des communes et les responsables d'agence. Ce sont les organismes bailleurs qui détiennent formellement le pouvoir d'attribuer les logements face aux autres acteurs locaux. Mais l'attribution ne correspond pas pour autant à une décision unique : elle est le produit d'une suite d'étapes qui s'enchaînent de façon non linéaire avec des retours, des détours et des « exclusions du jeu » possibles (ajournement ou radiation du dossier). Schématiquement, le processus d'attribution peut être représenté sous la forme de cinq « séquences » :

- la présélection du candidat (recherche des demandeurs dans le fichier, désignation des candidats et envoi des propositions de logement) ;
- la visite du logement ;
- la constitution du dossier (ou son renouvellement) ;
- la sélection du candidat par la commission d'attribution ;
- la signature du bail.

Dans ce cadre, nous analysons le pouvoir de régulation effectif du cadre juridique et, en creux, les marges de liberté des agents de terrain. Pour cela, nous examinons successivement les régulations « explicites » de l'attribution (lois, réglementations, procédures) (1), les contraintes environnementales et économiques (engagements, conventions et objectifs chiffrés) (2) et les régulations locales qui découlent des différentes configurations territoriales (3).

2.1. Des règles floues et contradictoires

2.1.1. Le cadre juridique et réglementaire de l'attribution

Le droit cherche à réguler l'attribution à deux niveaux : celui de la constitution et du traitement de la demande¹⁴, et celui de l'admission et de la sélection des candidats. Les seuls critères d'admission sont la détention de papiers d'identité et le non-dépassement des plafonds de ressources¹⁵. Les critères de sélection se structurent quant à eux autour des principes du droit au logement et de la mixité sociale. Si l'on suit le législateur, le logement social doit en effet être accordé en priorité aux ménages « défavorisés » ou « mal logés ». La loi Besson du 31 mai 1990 consacre ainsi son article 1^{er} aux « personnes qui éprouvent des difficultés particulières » pour accéder à un logement ; la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 précise que les critères de priorité bénéficient aux « personnes privées d'un logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent » et aux « personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental ». Le droit de disposer d'un logement décent

¹⁴ La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite loi Molle ou loi Boutin, et le décret 2010-431 du 29 avril 2010 définissent précisément la liste des pièces exigibles par le bailleur.

¹⁵ On note qu'en 2008, 70 % des ménages français peuvent prétendre accéder au logement social. Ce critère est donc extrêmement peu contraignant.

constitue en outre un « objectif de valeur constitutionnelle » depuis la décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995. Enfin, la loi instituant le DALO marque le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultat à la charge de l'État concernant la prise en compte des « publics prioritaires », « sans-logis » et « mal-logés ». Six critères d'éligibilité définissent précisément les publics cibles. Ceux-ci peuvent désormais faire valoir auprès d'une commission de médiation départementale, et le cas échéant, devant le tribunal administratif, un droit au logement auparavant assez formel.

Le principe de mixité sociale a émergé progressivement et parallèlement au droit au logement comme un impératif des politiques urbaines. Par exemple, la loi Besson fait référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département ». Elle est complétée par la loi d'orientation pour la ville du 31 juillet 1991 qui fait de la lutte contre la ségrégation un objectif premier de l'action publique à l'échelle des agglomérations. La loi portant « pacte de relance pour la ville » de 1996 prévoit une série de cas de dérogation aux conditions de ressources ainsi qu'une exonération des « surloyers¹⁶ » au sein des quartiers classés en zones urbaines sensibles au nom de la « diversité résidentielle ». La loi de 1998 fait figurer la notion de mixité sociale dans son préambule et l'évoque au moins six fois dans son article 56 relatif aux attributions. Toutefois, la notion n'est jamais clairement définie. À la lecture des textes juridiques, on peut en effet se demander si les populations doivent être diversifiées d'un point de vue strictement « social », c'est-à-dire par les revenus, ou d'un point de vue plus « global », par la composition familiale, la situation professionnelle, les origines ethniques, etc. Le législateur ne tranche pas et utilise des expressions volontairement floues comme « diversité sociale » ou « respect des équilibres sociaux » qui consacrent, en creux, la liberté d'interprétation des acteurs et autorisent des arrangements locaux divers. Au-delà de ces flous, on identifie des contradictions entre les deux principes (Houard, 2008, 2011). En condamnant l'interprétation « ethnique » du principe de mixité, la loi suggère une compréhension purement « sociale » de la notion. Or la baisse des plafonds de ressources, les mesures d'incitation envers les occupants des HLM appartenant à la fraction supérieure à quitter leur logement et la mise en place du DALO sont contradictoires avec la conception d'une mixité par les revenus. Finalement, le législateur affirme conjointement, et sans hiérarchie, la nécessité d'accueillir prioritairement des ménages aux ressources limitées et d'éviter les concentrations de populations homogènes susceptibles de créer des « ghettos ».

Les principes juridiques sont donc loin de produire des « discontinuités tranchées et des frontières strictes » (Bourdieu, 1986). À cette fin, l'entreprise produit en interne des procédures supposées réguler les activités des agents de terrain. Elles sont de nature diverse : certaines portent sur les méthodes de travail des agents (utilisation des outils informatiques, guide pour la recherche de candidat, etc.) ; d'autres, plus stratégiques, contiennent les principales orientations destinées à combler les « vides juridiques » — ce sont *les orientations pour la mise en œuvre d'une politique d'attribution des logements et le règlement intérieur portant sur les commissions d'attribution des logements sociaux conventionnés ou ayant bénéficié d'une aide de l'État*.

Le premier document conserve la dimension générale de la loi, témoignant ainsi du refus de la direction d'affirmer d'en haut un principe de traitement différencié des clients¹⁷ ; il reconnaît plutôt l'autonomie des agences de proximité qui bénéficient d'une meilleure connaissance des

¹⁶ Les « surloyers », ou supplément de loyer de solidarité (SLS), sont une somme qui s'ajoute au loyer des locataires des HLM et autres logements sociaux dont les ressources dépassent les plafonds autorisés pour leur attribution. Ils visent à inciter les locataires les plus riches à quitter leur logement au profit de ceux qui ont vocation à en bénéficier.

¹⁷ Le terme « client » est employé par les acteurs HLM eux-mêmes. Nous reprenons donc ici la terminologie indigène.

situations et des besoins individuels. En même temps, les marges de manœuvre qui découlent de cette préférence pour le local sont susceptibles d'engendrer des décalages entre les objectifs de la direction et les politiques mises en œuvre localement ; elles ouvrent la voix aux critiques relatives aux inégalités de traitement et aux pratiques discriminatoires.

Le règlement intérieur des commissions d'attribution se caractérise au contraire par son aspect contraignant ; il énonce sept critères prioritaires d'attribution hiérarchisés. Dans le cas où deux candidats se trouvent dans des situations équivalentes, il précise des critères « secondaires » à mobiliser pour trancher — composition familiale, date d'ancienneté du dépôt de la demande, etc. — si bien que les indécisions et les polémiques sont assez rares en commission d'attribution. Pour certains, elle est moins une instance décisionnelle qu'une chambre d'enregistrement de décisions prises en amont (Simon et Kirszbaum, 2001). En effet, la présélection des candidats se fait à la discrétion des chargés de gestion locative et de leurs responsables d'agence ; aucune consigne n'est fournie par le siège. Pourtant, elle n'est pas une opération anodine et sans conséquence sur l'issue finale du processus puisqu'elle consiste à extraire au moins trois dossiers (décret du 28 novembre 2007) parmi l'ensemble des demandeurs compatibles avec les caractéristiques de l'offre disponible. Or, positionner un dossier face à un autre comporte une dimension stratégique, certains publics ayant clairement la priorité sur d'autres (comme les personnes hébergées).

« C'est peut-être notre politique d'attribution qui ne va pas, dans le sens où notre politique d'attribution ; on a des critères d'attribution. . . mais avant, on a le champ libre ! Foncièrement, vous prenez qui vous voulez quand vous faites votre stock. Le règlement d'attribution, c'est au moment de la commission d'attribution. Il ne dit rien sur ce qu'il se passe avant, sur quand je prends ma souris et que je vais choisir, je choisis qui je veux ! » [Leila, chargée de gestion locative dans l'agence C].

2.1.2. *Les contraintes environnementales et économiques de l'attribution*

L'inscription de l'organisme dans un système local partenarial constitué d'acteurs multiples aux intérêts divers, et parfois divergents, génère aussi des engagements extérieurs. C'est ce que nous appelons les contraintes environnementales de la décision. Avec les collectivités territoriales, la préfecture et les collecteurs d'Action logement, le bailleur échange des ressources et négocie les normes.

Les réservataires des logements possèdent un droit de désignation au sein des résidences dans lesquelles ils ont investi lors de la phase de construction. Le préfet dispose d'un contingent de 30 % de logements, dont 25 % destinés aux personnes mal logées ou défavorisées et 5 % aux fonctionnaires. Il peut déléguer par convention ses droits de réservation au profit du maire ou, avec l'accord de celui-ci, au président de l'établissement public de coopération intercommunale, s'il est compétent en matière d'habitat. Avec la loi DALO, il dispose également d'un pouvoir de désignation des ménages reconnus prioritaires à loger d'urgence par la commission de médiation. La ville dispose d'un contingent de 20 % dans la mesure où elle se porte garante des emprunts contractés par les organismes constructeurs et de 30 % si elle a participé financièrement à la construction. Même si elle n'est pas réservataire du logement, la commune occupe toujours un statut particulier puisqu'elle dispose d'un « droit de regard » sur les attributions effectuées sur son territoire. Enfin, le bailleur peut faire intervenir des acteurs de la sphère sociale comme les services sociaux, les associations ou les caisses d'allocations familiales. Ils apportent parfois une garantie au paiement du loyer sans laquelle le bailleur aurait refusé le logement. Cela donne lieu à des contrats ou accords collectifs dans lesquels sont précisés les profils prioritaires. À l'échelle du patrimoine étudié, plus de 30 % des logements font l'objet d'une réservation.

Tableau 1

Décisions de la commission d'attribution en fonction des catégories de dossier présentées.

| Catégorie de dossier | Décision de la commission d'attribution (%) | | | |
|----------------------|---|-------|--------|-------|
| | Acceptation | Refus | Report | Total |
| DALO | 78 | 11 | 11 | 100 |
| Directe | 35 | 63 | 3 | 100 |
| Désignation unique | 72 | 21 | 8 | 100 |
| Mutation | 47 | 51 | 2 | 100 |
| Profil prioritaire | 66 | 31 | 3 | 100 |
| Réservataire | 70 | 25 | 5 | 100 |

Fichier des attributions du bailleur étudié, année 2010, agences A, B et C.

DALO : droit au logement opposable.

Dans la plupart des cas, les partenaires locaux sont soutenus par le bailleur dans leur choix de candidat. Malgré l'obligation légale de présenter au moins trois dossiers à l'organisme HLM, on note ainsi que le réservataire ne propose bien souvent qu'un dossier de candidature, retirant tout pouvoir de décision à la commission. Sur l'ensemble des dossiers présentés en 2010, dans les agences A, B et C, les candidats proposés par les réservataires ont été acceptés dans 70 % des cas contre seulement 35 % pour les candidatures directes issues du fichier du bailleur. La probabilité que ces candidats accèdent à un logement est finalement assez voisine de celle des dossiers DALO pourtant jugés extrêmement prioritaires par le législateur. « Il n'y a pas de motif de refus pour les réservataires » confie d'ailleurs l'une des chargées de gestion locative de l'agence B (Tableau 1).

Si les entreprises sociales pour l'habitat ont une vocation sociale et une mission de service public, elles poursuivent aussi des logiques de performance, des impératifs de rentabilité et de qualité de service. Préserver de bonnes relations avec les partenaires locaux, et en particulier avec les collectivités, est une nécessité. Pour accroître sa vitalité, l'entreprise a, en effet, besoin de l'appui des communes : d'une part, parce qu'elle doit conserver leurs apports financiers pour se développer ; d'autre part, parce qu'elle a besoin du droit de construire sur le territoire. Le foncier est le principal verrou. En échange, les villes recherchent une certaine maîtrise de leur peuplement.

« Nous, on est rien sans les collectivités. Aujourd'hui, une bonne partie des financements vient des collectivités. Si vous voulez faire une opération locative sociale, il faut que la collectivité locale soit d'accord pour que vous soyez l'opérateur. Si elle dit « non je ne veux pas que ce soit X », vous ne faites pas votre opération. Vous n'avez pas votre permis. Vous n'avez pas votre terrain, vous n'avez pas votre financement, vous n'avez rien. Donc je ne dis pas que toutes les collectivités sont comme ça, mais ça arrive que des collectivités utilisent ce pouvoir sur nous » [Thomas H., directeur général].

Ces arrangements entre partenaires se traduisent par des objectifs imposés aux agents : il faut respecter les choix des réservataires, accepter un candidat désigné officieusement par une mairie ou remplir les objectifs chiffrés issus des conventions signées par la direction (accords collectifs, désignations uniques et sursréservations¹⁸). Les agents sont donc soumis à des impératifs de gestion

¹⁸ La désignation unique consiste à attribuer le logement « pour un tour » à un candidat désigné par un collecteur d'Action logement. La sursréservation est un accord de réservation de certains logements avec la préfecture.

très forts dont les trois piliers peuvent s'énoncer de la façon suivante : « zéro impayé, zéro vacant, zéro trouble de voisinage ». Pour atteindre ces objectifs, les chargés de gestion locative disposent d'outils de suivi ; et les responsables d'agence, d'instruments de contrôle et de surveillance. Chaque semaine, des points « vacants » et des points « impayés » sont organisés pour suivre l'avancée des dossiers et soumettre des directives nouvelles aux agents (relancer un réservataire sur un logement, proposer une désignation unique à Action logement, etc.). Une fois par mois, le responsable d'agence organise une réunion avec l'ensemble des chargés de gestion locative et des responsables de groupe immobilier afin de dresser le bilan des indicateurs et comparer les performances de chacun.

[Extrait du journal de terrain].

« Mardi 15 mars 2011 après-midi, Gerville. Isabelle réunit ses salariés dans la salle de réunion pour leur présenter les résultats mensuels de l'entreprise et de l'agence. « Pour les impayés, c'est bien maîtrisé à la Passerelle, on redresse la barre. Sur le centre, ça va. Par contre, Jeanne, on sent que ça décroche sur ton secteur [...] Globalement, on a une baisse du nombre de vacants. Nora, ça bouge pas mal sur le secteur, c'est assez inquiétant. Sur la Passerelle, c'est bien, il ne reste plus que six personnes à reloger. Victoire, c'est mieux, ça se stabilise. Et enfin, Jeanne, six jours de vacance seulement, bravo ! » [Isabelle, responsable de l'agence C].

Même si la pression est forte et les cadences élevées, les marges de manœuvre des *street level bureaucrats* restent importantes dans les façons de faire. Certaines d'entre-elles sont personnelles ; d'autres sont définies collectivement au sein des agences. Elles correspondent à ce que Pierre Lascoumes (1990) nomme des normes secondaires d'application : ce sont des normes d'interprétation du cadre institutionnel, d'adaptation aux demandes et aux contextes locaux et de règlement des conflits. Nous les désignons par la suite sous le terme de régulations locales.

2.2. Les règles locales et informelles de l'attribution

Nous distinguons trois types de régulations locales : (1) les attributions réalisées *sous contraintes*, quand le choix de l'attribution dépend d'un tiers (c'est le réservataire ou le partenaire qui choisit le(s) candidat(s) ; ce non-choix induit une absence de réflexion sur les questions de peuplement) ; cette situation est surtout observée dans les zones attractives où le marché du logement est extrêmement tendu (agences A et B). (2) Les attributions *libres* ensuite, lorsque les critères appliqués sont simplement conditionnés par un principe d'adéquation entre l'offre et la demande (la commune souhaitée, le type de logement souhaité, l'ancienneté de la demande, la composition familiale, les ressources du ménages). (3) Les attributions *stratégiques* enfin, qui consistent à placer le « bon » candidat au « bon » endroit ; les agents parlent de « gestion fine » ou « au cas par cas » de la demande. Il s'agit de modes de gestion territoriale du peuplement¹⁹. Ces règles locales ne sont ni écrites ni publiques, mais énoncées dans les bureaux, portes closes et à l'abri de tout regard extérieur par le responsable d'agence. Loin d'être appliquées partout et par tout le monde, elles portent sur des résidences qui « vivent mal », jugées « fragiles » et « dégradées ». À Gerville, 19 résidences sur les 102 du parc sont concernées, soit moins de 20 % du total. Ces pratiques, qui se traduisent par l'éviction de certains groupes, tiennent dans des énoncés très simples :

¹⁹ On retrouve ici la « régulation par les implicites » décrite par P. Warin : « Le comble de l'implicite dans la gestion locative des organismes HLM est sans aucun doute la politique de contrôle du peuplement » (1993, p. 74).

« Dans cette résidence, on a une concentration de personnes avec des troubles psychologiques importants. Les logements sont adaptés à ce type de public, c'est pour ça. Mais il faut désormais faire attention et arrêter de surcharger ;

On a beaucoup de grands logements là, donc beaucoup de familles nombreuses avec de jeunes enfants, souvent d'origine étrangère. Victoire [chargée de gestion locative en charge du secteur] doit essayer de ne pas surcharger davantage la résidence en jeunes enfants. Ça veut dire que sur des T4, T5, elle peut mettre des couples avec deux enfants seulement » [Isabelle, responsable de l'agence C].

Les agents interrogés sur ces règles mobilisent plusieurs registres de justification. Le premier s'appuie sur le désir de mieux répondre aux besoins des ménages et de faire correspondre les profils socioéconomiques avec les caractéristiques physiques du bien à louer. Le second renvoie à des objectifs en termes de mixité sociale. Les critères de répartition des populations sont multiples — composition familiale (marié, célibataire, famille nombreuse, famille monoparentale), âge, origines ethniques, situation professionnelle (travaille/ne travaille pas ; ressources) — et correspondent à autant d'interprétations du principe de mixité. De façon générale, les acteurs défendent une conception globale dans laquelle toutes les dimensions sont prises en compte. De cette acception découle une vision idéal-typique de « la résidence qui vit bien », la prédominance d'une catégorie de population sur une autre risquant de créer un « déséquilibre ». Par exemple, l'immeuble habité par une majorité d'inactifs ou de chômeurs est décrit comme un lieu où tout le monde s'épie et où les troubles de voisinage sont plus fréquents.

Dans l'agence de Gerville, la mixité est plus explicitement définie en fonction des origines ethniques : faire de la mixité, c'est mettre des personnes d'origine européenne quand il y a une proportion jugée trop élevée de ménages d'origine non européenne et, plus rarement, attribuer les logements à des personnes d'origine étrangère quand il y a déjà une majorité de personnes d'origine européenne. Derrière ces objectifs de maîtrise du peuplement, on retrouve des notions de « seuil de tolérance » (de Rudder, 1991) ou de quota. Au-delà d'une certaine proportion d'immigrés, il y a l'idée que les dégradations, les heurts de cohabitation et les désordres sociaux seront plus nombreux.

« Nous, c'est 50/50, il ne faut pas aller au-delà pour le bien-être même des personnes étrangères. Nous, on a eu des refus parce qu'il y avait trop de personnes étrangères. Au contraire, tout le monde peut vivre correctement si c'est tout mélangé. Mais basculer, moi je vous assure que je n'ai pas envie. C'est terrible. » [Line, chargée de gestion locative, agence D].

Dans cet extrait d'entretien, l'agent affirme refuser l'attribution de ses logements aux candidats d'origine étrangère²⁰ au-delà du seuil de 50 % de locataires d'origine étrangère. Il s'agit autant de favoriser l'intégration des personnes étrangères que de préserver le bien-être des locataires en place ou de conserver l'attractivité de la résidence pour faciliter la relocation des logements.

« Moi je parle en termes de comment vit l'allée ; moi mon boulot vraiment c'est ça. La personne, qu'elle paie son loyer, qu'elle n'ait pas de troubles de voisinage, qu'elle n'ait pas

²⁰ En l'absence de statistiques ethniques, nos observations montrent que les personnes d'origine étrangère sont identifiées à partir de leurs patronymes. Dans la majorité des cas, les catégories utilisées sont « Européens » et « non-Européens ».

de nuisance particulière, et voilà. Les allées qui vivent relativement bien, ce sont des allées mixtes, des allées mélangées [. . .] » [Leila, responsable d'antenne de la Passerelle, agence C].

Floues et parfois même contradictoires, les normes juridiques ont donc une portée limitée dans l'encadrement des pratiques des agents. Le développement de régulations locales et informelles témoigne d'un « déficit d'orientation » par le haut : les règles énoncent des objectifs qui ne sont pas réalisables ensemble — comme le droit au logement et la mixité sociale —, ou invitent à la réalisation d'objectifs implicites, comme la mixité ethnique. Face à ces incohérences, les responsables d'agence et les agents de terrain se trouvent en situation de prise de « décision » : ils sont placés « dans la situation de devoir arbitrer les questions que posent, sans y apporter de réponse, les réformes. Il s'agit de traiter techniquement ce qui n'a pas été tranché politiquement, et donc de fabriquer, mais sous forte contrainte, les politiques publiques » (Dubois, 2010, p. 277).

3. Le travail concret des agents des HLM

La mise en évidence du pouvoir discrétionnaire des agents nous conduit à déplacer la focale du cadre aux pratiques, avec un intérêt particulier pour ce qui se joue en amont de la commission d'attribution. Dans cette partie, nous cherchons à voir comment se construisent les critères de priorité et de hiérarchisation des candidats. La question est abordée à deux niveaux : celui de l'organisation et celui des « représentations » individuelles qui émergent dans les interactions avec le client.

3.1. Les conditions d'exercice du métier de chargé de gestion locative

3.1.1. Flou du métier et flou du travail

Situés à la base de la pyramide organisationnelle, les chargés de gestion locative sont au deuxième niveau d'une échelle qui en compte huit (le premier niveau correspondant au métier de gardien d'immeuble). Ils occupent donc un poste faiblement valorisé dont le peu de qualification exigé à l'entrée et la très forte féminisation sont des indices²¹.

Présentées seulement sur le mode du résultat, les missions de l'agent sont faiblement institutionnalisées. De façon schématique, elles consistent à proposer un logement à des candidats présélectionnés, organiser des visites (avec la commerciale ou le gardien d'immeuble), constituer des dossiers de demande, les présenter en commission d'attribution, procéder à la signature du bail et assurer le suivi des locataires pendant tout le temps de leur présence dans les lieux (régler les conflits de voisinage, intervenir en cas d'impayés de loyers). Mais rien n'est dit sur les façons de faire : l'agent doit-il recevoir le client en amont de la commission d'attribution ? Quelles informations doit-il recueillir lors de l'entretien ?

Cette faible institutionnalisation des missions renvoie à une faible formalisation de l'apprentissage du métier. La formation au poste est extrêmement succincte et centrée sur l'utilisation de l'outil informatique. Les documents de référence et les procédures censées encadrer les pratiques leur sont également remis. Mais leur mobilisation au quotidien est rare. Seuls les agents les plus anciens s'y réfèrent de façon spontanée comme une preuve de leur compétence et pour se distinguer des jeunes recrues. Les nouveaux sont formés « sur le tas » par les plus expérimentés. Les attitudes des collègues les plus anciens sont ainsi observées et reproduites.

²¹ Sur les huit chargés de gestion locative suivis, on compte sept femmes et un homme.

Ponctuellement, des journées de formation sur des thèmes définis sont organisées, mais elles sont déconnectées de l'arrivée de l'agent dans l'entreprise et ont donc un impact limité sur les trajectoires professionnelles.

« On se rend compte que les orientations et les procédures, les nouveaux ne connaissent pas tellement tout ça. Au final, on fait une formation plus au niveau informatique. Le chef d'agence est censé être le garant de la formation de ses chargés de gestion locative sur les autres aspects, mais au final, il ne le fait pas vraiment. Du coup, ce sont les autres chargés de gestion locative qui forment les nouveaux. Ça on l'a vécu à Grande-ville, et ça me pose problème. » [Alexandra B, directrice de la clientèle].

Ce flou du métier génère un flou du travail. Les méthodes de tri et de sélection des populations se révèlent très hétérogènes. Si la base de travail est la même — car apprise au contact des collègues —, elles diffèrent quand il s'agit de gagner en efficacité. Le contexte territorial contribue également à la définition des pratiques, les règles variant d'une agence à l'autre. Les conditions de travail ne sont pas les mêmes non plus : le rythme est beaucoup plus soutenu à Grande-ville (où le marché est extrêmement tendu) qu'à Gerville²². La distance avec le client y est alors préférée. Les agents de Gerville vantent au contraire les « avantages » de la proximité :

« La méthode peut-être la plus fiable pour nous, ce serait de n'avoir que des numéros. Anonymiser, oui. Mais moi après, je pense que la proximité a quand même un avantage ». [Nora, chargée de gestion locative, agence C].

Finalement, le chargé de gestion locative peut être confronté à trois situations : (1) le logement est réservé : il doit attendre que le réservataire lui désigne un candidat ; (2) le logement n'est pas réservé (ou a été remis à disposition) : l'agent, après discussion avec le chef d'agence, réalise un engagement de la société (désignation unique, accord collectif ou surréservation préfecture) — ce qui nous ramène à la première situation ; (3) le logement n'est pas réservé : l'agent recherche des demandeurs dans son stock. Cette situation implique un choix, et c'est à ce niveau que nous observons le plus de distorsions dans les pratiques individuelles. L'application du critère d'ancienneté en donne un bon exemple.

3.1.2. *L'exemple de l'application du critère d'ancienneté à Grande-ville et à Gerville*

Paramétré dans le système informatique de l'entreprise, le critère d'ancienneté dicte l'ordre d'affichage des candidats au logement sur l'écran d'ordinateur des agents. Ces derniers sont donc incités à l'appliquer de façon automatique. Pourtant, à Gerville, d'autres méthodes sont observées. En effet, pour certains, le critère d'ancienneté ne doit pas s'appliquer systématiquement, mais au cas par cas, s'il n'y a pas de situation plus urgente que la plus ancienne des demandes. Ce traitement à la carte se rapproche d'une activité de « magistrature sociale », au sens d'une prise en charge personnalisée des clients (Astier, 2000 ; Weller, 2000).

« Avec ça, on fait notre soupe. Piocher toujours dans les anciennes, on ne peut pas ! Moi il y a des personnes qui recherchent depuis 2005, vous leur proposez ils refusent. Mais ils gardent leur demande active. Et après il y a des gens qui arrivent, c'est urgent, des personnes qui vendent leurs maisons, etc. Pour moi, ça c'est une priorité. [Nora, chargée de gestion locative, agence C]

²² Dans les agences A et B, 50 demandes de logement sont déposées en moyenne chaque jour, contre seulement 25 dans l'agence C.

Cette façon de faire est encouragée par la responsable d'agence. En effet, en fin de commission d'attribution, elle passe en revue, avec son équipe, l'ensemble des nouvelles demandes déposées dans la semaine. Les chargées de gestion locative récupèrent alors les dossiers susceptibles d'être positionnés dans l'urgence sur leurs logements. De son point de vue, c'est un moyen d'être plus rapide et efficace dans la relocation des logements et de diminuer le risque de vacance.

En revanche, dans d'autres agences, l'objectivité du critère d'ancienneté est soulignée (sur le mode du « premier arrivé, premier servi ») et la sélection de demandes récentes est exclue au nom de l'égalité entre les demandeurs :

« On prend les demandes nouvelles que quand vraiment, il n'y a personne dans nos prospects [*fichier de demande*] et que l'on sent que notre logement va être vacant. On court toujours après la montre.

– Et si c'est quelqu'un qui va se retrouver à la rue ou quelque chose comme cela ?

– Qu'il s'oriente en fichier prioritaire. Nous, on n'est pas non plus l'Abbé Pierre, il y a des gens qui attendent depuis un certain temps. . . Donc celui qui arrive, qui a perdu son logement, ce n'est pas d'hier qu'il a perdu son logement. Quand il est à la porte de l'expulsion, ça fait au moins huit mois que je devrais avoir son dossier. Celui qui arrive et qui me dit « je suis expulsé demain », « et bien mon petit, tu passes par les mêmes guichets que tout le monde. Il y a d'autres gens qui vont être expulsés, mais qui ont prévu l'échéance et qui se sont inscrits avant ». Je trouve que c'est même mal venu de dire « ah bah lui, il va être expulsé » alors qu'il y en a d'autres qui attendent ». [Sophie, responsable de l'agence D].

3.2. *La qualification et la catégorisation des clients*

En dépit de cette diversité des pratiques, les chargés de gestion locative procèdent tous à un même travail de qualification et de catégorisation de la demande, qui donne à voir des critères de tri et de sélection forgés in situ. Le « profil social » de la personne et les caractéristiques du quartier, de la résidence, voire de la cage d'escalier sont alors évalués. La qualification consiste à préciser les demandes pour mobiliser la règle qui s'applique. Elle s'effectue sur la base du dossier et de l'ensemble des informations disponibles sur le candidat.

Depuis octobre 2010 et la mise en place du formulaire unique de demande, le CERFA²³, et la réduction du nombre de pièces obligatoires²⁴, la recherche d'informations au-delà de celles fournies par le candidat est devenue une nécessité pour le bailleur. La standardisation des procédures, censée garantir l'égalité de traitement, pousse les *street level bureaucrats* à récolter des indices pour émettre des jugements plus solides sur les demandeurs. L'agent peut éventuellement solliciter le candidat pour des pièces attestant d'une expulsion, d'un arrêté de péril ou d'un arrêté d'insalubrité, mais celui-ci n'est pas tenu de lui fournir.

La sélection s'appuie donc, au début du processus, sur les seules déclarations des demandeurs. Ce qui représente une grande source d'incertitude et de risque pour le bailleur. Le risque est à

²³ Arrêté du 14 juin 2010 relatif au formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social.

²⁴ Les quatre documents demandés sont : une photocopie de la carte nationale d'identité ou d'un titre de séjour si le candidat est étranger, une photocopie du livret de famille, les deux derniers avis d'imposition sur le revenu (ou de la non-imposition), le dernier décompte des prestations familiales versées par la caisse d'allocations familiales.

la fois financier (impayés de loyer, dégradations du patrimoine), politique (conflit avec un élu) et sociologique (troubles de voisinage) (Simon et Kirszbaum, 2001). C'est principalement pour gérer ces risques que les agents cherchent à en savoir plus sur les candidats²⁵ : que cache le demandeur ? Mérite t-il le logement ?

Le chargé de gestion locative est d'autant plus sensible à la solidité des dossiers qu'il doit ensuite en assurer le suivi. L'absence de spécialisation des tâches dans l'entreprise a pour effet de responsabiliser l'employé : dès le début de la chaîne des attributions, il est incité à anticiper les difficultés du futur locataire en trouvant un « bon » candidat. Comment s'accomplit ce partage entre « bon » candidat et « mauvais candidat » ? Quelles sont les caractéristiques des « insiders » et des « outsiders » du logement social ? Et que fait concrètement l'agent pour qualifier un dossier ?

Aux trois piliers de la gestion locative, « zéro impayé, zéro vacant, zéro trouble de voisinage », correspond une grille de lecture des dossiers centrée sur les ressources et les comportements. Le chargé de gestion locative regarde en priorité si le demandeur possède les ressources suffisantes pour habiter le logement : il analyse le reste à vivre et le taux d'effort²⁶. Les caractéristiques du peuplement de la résidence sont également prises en compte. Un jugement d'équivalence entre l'offre et la demande est formulé.

« Cette résidence est peut-être un peu fragile, ce n'est pas la peine de lui mettre encore un poids ». [Eve, chargée de gestion locative, agence B].

Pour obtenir les informations pertinentes sur le candidat (dettes, expulsions, troubles de voisinage, peines d'emprisonnement), l'agent dispose d'autres méthodes d'investigation que la lecture du dossier : l'appel téléphonique ou la rencontre en face-à-face.

Le rendez-vous en agence n'est pas systématique, mais permet de vérifier que le dossier est bien complet. C'est aussi le moment où l'agent peut recueillir les éléments biographiques utiles à la reconstitution des trajectoires individuelles. Le dossier prend ainsi une certaine épaisseur sociologique. Les enquêtes menées aboutissent à la segmentation des publics, autour d'une différenciation entre « bons » et « mauvais » candidats. Ces catégorisations ont pour fonction de prédire le comportement d'autrui à partir de peu d'éléments, de lui attribuer des caractéristiques, de le juger, d'identifier un profil de candidat et finalement de prendre une décision, dans un contexte d'incertitude (Eymard-Duverney et Marchal, 1997).

En suivant les trois piliers de la gestion locative énoncés plus haut, on voit que le « bon » candidat se distingue du « mauvais » par sa qualité de bon payeur, sa capacité à habiter le logement et à s'intégrer dans son environnement. C'est celui qui s'intègre dans une certaine norme, celle définie par l'institution — norme familiale (couple marié avec un nombre moyen d'enfants), professionnelle (emploi, revenus réguliers) et dans la manière d'habiter. Au contraire, le « mauvais » candidat s'écarte des standards par son mode de vie « déviant » ou « étrange » (Sala Pala, 2006). On peut voir dans les interactions entre agents et clients une réactivation de l'opposition classique entre « eux » et « nous ».

²⁵ Daniel Cefai et Édouard Gardella font le même constat à propos des politiques sociales : « Le travail social comme processus d'intégration sur le long terme, commandé par les institutions sociales, s'est fragilisé : l'intervention sociale prend davantage la forme d'un pilotage à vue requérant la coordination avec des usagers pris un à un [...] » (2011, p. 25).

²⁶ Définitions et méthodes de calcul du taux d'effort et du reste à vivre : Taux d'effort = (Loyers + Charges – Aides) / Revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement. Reste à vivre = Revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement – Quittance résiduelle.

Ces discours s'appuient sur des raccourcis cognitifs (préjugés et stéréotypes), des jugements moraux et normatifs, et ont pour effet de mettre à distance les populations jugées « inadaptées » pour le logement. Conformément à ce que montre la psychologie sociale, la catégorisation participe à la définition des identités et accentue les différences entre groupes : les individus ont tendance à avoir une image positive des membres du groupe auquel ils appartiennent et une image négative des autres.

3.2.1. *L'attention portée à l'honnêteté, à la bonne volonté et au comportement du candidat*

Les jugements formulés sur les clients découlent de cette quête d'indices biographiques. L'honnêteté, la bonne volonté et la civilité des demandeurs sont des traits auxquels les agents sont particulièrement attentifs.

Les chargés de gestion locative sont ainsi sensibles aux démonstrations d'honnêteté et de sincérité des candidats. Le fait de délivrer spontanément des informations *a priori* gênantes, comme un surendettement ou une peine d'emprisonnement, est perçu positivement, comme un gage de motivation. Line raconte ainsi comment la candidature de Monsieur H. a été retenue en dépit de son passé de détenu ; elle éprouve aujourd'hui une certaine fierté dans le fait de lui « avoir donné sa chance ».

« Pour donner un exemple, j'ai quand même logé il y a quelques temps Monsieur H. Il est turc et il sortait de prison. On l'a logé. Mais il a été honnête, il m'a dit pourquoi il avait été en prison. Il a eu un F3 puis un F4 parce qu'il s'était marié, on n'a jamais eu un seul souci. Et maintenant, il construit sa maison. C'est vrai que nous on joue aussi sur l'honnêteté des gens, on aime bien que les gens soient honnêtes avec nous, et ce n'est pas parce qu'ils nous disent qu'ils sont en surendettement qu'ils ont fait ci ou ça qu'on ne les logera pas [. . .]. Le monsieur qui sortait de prison et qui aujourd'hui construit, on se dit que c'est quand même grâce à nous, on lui a donné sa chance » [Line, chargée de gestion locative au sein de l'agence D].

Un « bon » candidat doit également montrer à l'agent qu'il fait des efforts pour « s'en sortir » : « dans les commissions d'attribution de logement, le solliciteur doit se raconter non seulement pour justifier ce qu'il demande, mais plus encore pour manifester sa bonne volonté » (Fassin, 2000, p. 955–956). Comme preuves de l'effort du candidat, les agents retiennent la rapidité avec laquelle il répond à la proposition de logement ou ramène les documents administratifs nécessaires à l'instruction du dossier. Selon Flora (agence B), un « bon » candidat est d'abord une personne « motivée » qui remplit correctement son dossier et s'informe des démarches à suivre. Prendre soin de ses papiers est aussi une marque d'autonomie et de sérieux, trait de caractère des « bons payeurs » ; « les gens “carrés” font passer leurs loyers avant tout »²⁷ explique t-elle. Relancer le gestionnaire est également bien vu.

Le comportement lors de la visite du logement ou du face-à-face avec l'agent est un autre signe de bonne volonté. Il signale l'adéquation, ou l'inadéquation future, du demandeur au logement. Plusieurs détails servent d'indicateurs : la politesse, la propreté, la tenue des enfants. La composition familiale, le nombre d'enfants, leur sexe et leur âge sont étudiés. Les femmes seules avec des adolescents, réputés turbulents, sont par exemple perçues comme des populations à risques pour la tranquillité des résidences.

²⁷ De nombreux locataires n'ont pas encore le réflexe du prélèvement automatique.

Ces discours sur les clients sont vecteurs d'amalgames, de raccourcis et de simplifications, de stéréotypes construits dans les interactions avec les clients et renforcés par l'habitude. Ils permettent de procéder à des généralisations à partir de cas rencontrés sur le terrain et d'en déduire des comportements futurs, des manières d'habiter. Ce mode de raisonnement qui repose sur des anticipations peut être qualifié de probabiliste (Simon, 2003). On voit ainsi se dégager des catégories de demandeurs avec d'un côté, des profils sociaux à risque, comme les familles nombreuses, monoparentales, les familles étiquetées « fauteuses de troubles » de père en fils²⁸, les « cas sociaux », les « familles Groseille », les « malades psys » — et de l'autre, des « bons » candidats, comme les personnes âgées ou les salariés.

Bien qu'ils ne s'y réduisent pas, ces discours font une large place aux stéréotypes ethniques. Les populations d'origine étrangère, réelle ou supposée, sont souvent jugées inadaptées pour le logement, fauteuses de troubles, en difficultés sociales et économiques. Ces croyances reposent sur un double processus d'essentialisation de la différence — « ils occupent leur logement comme au bled » — et d'évaluation négative de cette différence — « ils vont pourrir le logement » —, avec un glissement de la question des origines ethniques à celle de « l'inadaptation culturelle » à occuper le logement (Sala Pala, 2010, p. 22).

« Si on a des asiatiques, on sait par exemple qu'ils vont avoir beaucoup recours à de la cuisine grasse, ça ne sent pas forcément bon. . . Les gens qui sont d'origine maghrébine, ils lavent à grande eau. . . Les noirs ont tendance à parler très fort, à vivre les fenêtres ouvertes. . . » [Léa, responsable de l'agence B].

Selon Valérie Sala Pala, ces « raccourcis mentaux sont construits dans la pratique et pour la pratique ; ce sont eux qui informent les traitements des dossiers. Il y a donc articulation entre les discriminations, la ségrégation et ces processus cognitifs » (2010, p. 26). Des travaux américains en sociologie et en psychologie sociale montrent cependant que le lien entre pratiques et représentations est loin d'être évident. La littérature sur les discriminations souligne en outre qu'elles peuvent être des résultats non prévus et non désirés par les acteurs.

3.2.2. Normes et bricolage au guichet du logement social

Finale­ment, décortiquer les modes de fonctionnement d'une entreprise sociale pour l'habitat, en combinant observation directe et entretiens semi-directifs, permet de rendre compte précisément de la mise en œuvre de l'action publique en matière de droit au logement.

Les flous et les contradictions des normes juridiques relativisent la dimension contraignante du droit. Il apparaît comme un cadre minimal voué à être réinterprété et reformulé au gré des situations. Il définit davantage un champ des possibles, les pratiques d'attribution étant également influencées par les situations territoriales, les caractéristiques patrimoniales et les instructions verbales, parfois illégales, qui sont communiquées aux agents. Construites localement, à partir d'une connaissance fine des territoires et des populations, celles-ci font ressortir d'importants enjeux de peuplement. Leur mise en œuvre s'appuie sur un double travail de qualification et de catégorisation des candidats destiné à déterminer quels sont, parmi eux, les plus « dignes » d'être logés. Les agents d'HLM activent ainsi, dans leur espace de décision, des méthodes de tri et de sélection des populations, au cas par cas. Ces ajustements autour des règles varient néanmoins

²⁸ À Gerville, il existe une « liste d'indésirables » à ne pas loger : « Honnêtement pour les personnes de . . . [nom d'un village en Tunisie] non. Pas d'égalité de traitement pour eux. Ils sont vraiment mal vus. On en mettra mais difficilement. On y regardera à deux fois » explique Nora, chargée de gestion locative au sein de l'agence C.

en fonction des routines et des habitudes de travail, du déroulement des interactions avec les clients et du rapport qu'entretient l'agent à l'institution. Plusieurs attitudes se dégagent. Nous en esquissons une typologie en guise de conclusion²⁹.

4. Conclusion

Les agents *loyaux*, qui appliquent strictement la règle (attitude de rigorisme), forment un premier groupe. Ils sont les plus nombreux au sein de l'entreprise. Ils adhèrent volontiers aux discours sur la mixité sociale et sont prêts à adopter des comportements discriminatoires pour en assurer la mise en œuvre. Selon eux, les phénomènes de concentration spatiale pèsent sur l'intégration des personnes. Mixer les populations revient donc à rendre service aux locataires, y compris aux populations d'origine étrangère, même si cela a pour conséquence de les écarter temporairement des processus d'attribution. Pour Leila, responsable d'antenne à l'agence C :

« Quand on est en vase clos, on reste en vase clos. On ne s'ouvre pas aux autres et on ne s'ouvre pas au monde. Pour moi, ça correspond que, pour pouvoir s'intégrer, je ne dois pas être qu'avec des gens de la même origine que moi [. . .] Il ne faut pas se voiler la face après — moi c'est mon idée à moi, peut-être qu'elle est bonne, peut-être qu'elle n'est pas bonne. . . — à partir du moment où l'on parque les gens, où on les met tous, des gens de la même origine, dans un immeuble, ce n'est pas la solution. Le but c'est que les gens s'intègrent et puissent s'ouvrir aux autres ».

D'autres justifient leur loyauté en tenant un discours moins centré sur le client et davantage sur leurs pratiques de gestionnaire. Ainsi, pour Sophie, responsable de l'agence D :

« La vérité, elle est au niveau plus de la commercialisation. C'est-à-dire que quand l'on a un immeuble que d'origine maghrébine, il est impossible d'y mettre des personnes d'origine européenne. On fait des propositions. . . On fait aussi bien étrangers qu'Européens. Donc on balance, on balance nos propos. Au final, ce sera forcément une famille d'origine maghrébine [. . .] C'est un problème commercial parce qu'il y a des résidences où on a des familles maghrébines qui refusent des logements parce qu'il y a trop de Maghrébins. Et eux ils ne veulent plus que l'on fasse des ghettos ; ils ne veulent pas se sentir ghettoisés ».

Un second groupe d'agents se caractérise par un usage *pragmatique* du droit : ils adoptent « une attitude *technique* qui s'en tient aux procédures et aux protocoles » (Cefaï et Gardella, 2011, p. 21). Ils appliquent les règles avec un certain détachement et affirment d'ailleurs que si la direction leur disait d'arrêter de procéder comme ils ont l'habitude de le faire, il le ferait sans hésitation.

Enfin, un petit groupe de *réfractaires* se distingue par leurs discours critiques à l'encontre de l'institution. Ils dénoncent le hiatus entre le « sens du social » qu'ils affichent et les effets discriminants qui découlent de leurs pratiques de gestionnaire. Concrètement, ils développent des stratégies de contournement et de négociation avec la règle lorsqu'elle leur paraît injuste. Nora développe ainsi ses propres techniques de présélection. Elle refuse, par exemple, de présenter en commission des dossiers avec des profils de candidat homogènes : si elle a deux candidatures de personnes d'origine européenne, elle essaie d'ajouter le dossier d'une personne étrangère, pour garantir le principe d'égalité de traitement entre les demandeurs.

²⁹ Pour un travail comparable, voir Spire (2004).

Déclaration d'intérêts

L'auteur déclare ne pas avoir de conflits d'intérêts en relation avec cet article.

Références

- Astier, I., 2000. Présentation : les magistratures sociales. *Droit et Société* 44–45, 85–89.
- Baudot, P.Y., Ould-Ferhat, L., 2012. L'administration à l'épreuve du savoir. Au guichet : savoir et pouvoir dans l'ordinaire administratif. *Sociologies pratiques* 24 (1.), 1–7.
- Bourdieu, P., 1986. La force du droit. *Éléments pour une sociologie du champ juridique*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales 64, 3–19.
- Bourgeois, C., 1996. L'attribution des logements sociaux : politiques publiques et jeux des acteurs locaux. L'Harmattan, Paris.
- Brodin, E.Z., Baudot, P.Y., 2012. Les agents de terrain, entre politique et action publique. *Sociologies pratiques* 24 (1), 10–18.
- Cartier, M., 2003. Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien. La Découverte, Paris.
- Cefaï, D., Gardella, E., 2011. L'urgence sociale en action. *Ethnographie du Samu social de Paris*. La Découverte, Paris.
- Dubois, V., 2010. La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère. Economica, Paris.
- Eymard-Duvernay, F., Marchal, E., 1997. Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail. Métaillé, Paris.
- Fassin, D., 2000. La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence. *Annales. Histoire, Sciences sociales* 55 (5), 955–981.
- Houard, N., 2008. Logement social, droit au logement et mixité. Thèse de doctorat de Sciences Po, Paris.
- Houard, N., 2011. Politiques publiques et peuplement des quartiers : droit au logement versus mixité. *Urbanisme* 380, 57–59.
- Jeannot, G., 1998. Les usagers du service public. PUF, Paris.
- Kirszbaum, T., 2008. Mixité sociale dans l'habitat : revue de littérature dans une perspective comparative. HALDE/La Documentation française, Paris.
- Kirszbaum, T., 2009. Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat. *Réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux États-Unis et en France*. *Raisons politiques* 3 (35), 49–66.
- Lascoumes, P., 1990. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année sociologique* 40, 42–71.
- Lipsky, M., 2010. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation, New York.
- Maury, Y., 2001. Les HLM : l'État providence vu d'en bas. L'Harmattan, Paris.
- de Rudder, V., 1991. Seuil de tolérance et cohabitation pluriethnique. In: Taguieff, P.A. (Ed.), *Face au racisme*. La Découverte, Paris, pp. 154–166.
- Sala Pala, V., 2005. Le racisme institutionnel dans le logement social. *Sciences de la Société* 65, 87–102.
- Sala Pala, V., 2006. La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne. *Politiques et Management Public* 24 (3), 77–92.
- Sala Pala, V., 2010. Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? *Regards sociologiques* 39, 31–47.
- Siblot, Y., 2006. Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires. Presses de Sciences Po, Paris.
- Simon, P., 2003. Le logement social en France et la gestion des « populations à risques ». *Hommes et Migrations* 1246, 76–91.
- Simon, P., Kirszbaum, T., 2001. Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social. Note de synthèse du GIP GELD n° 3, 83.
- Spire, A., 2004. L'Application du droit des étrangers en préfecture. *Politix* 24 (69), 11–37.
- Spire, A., 2007. L'Asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique. Actes de la Recherche en Sciences Sociales 169, 4–21.
- Spire, A., 2008. Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration. *Raisons d'agir*, Paris.
- Tanter, A., Toubon, J.C., 1999. Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation. *Sociétés contemporaines* 34 (33), 59–86.

- Tissot, S., 2005. Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 159, 54–69.
- Warin, P., 1993. Les relations de service comme régulations. *Revue française de sociologie* 34 (1), 69–95.
- Weller, J.M., 1998. La modernisation des services publics par l'usager. *Une revue de la littérature (1986–1996)*. *Sociologie du travail* 40 (3), 365–392.
- Weller, J.M., 1999. L'État au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Desclée de Brouwer, Paris.
- Weller, J.M., 2000. Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? *Droit et Société* 44–45, 91–109.